



**Rapport à l'Assemblée nationale  
pour l'année 1996-1997  
Tome II**

**Chapitre 1**

***Observations  
du Vérificateur général***

**TABLE DES MATIÈRES**

|   |      |
|---|------|
| DES ÉCONOMIES À RÉALISER  | 1.1  |
| DES ÉTATS FINANCIERS À CONSOLIDER                                     | 1.17 |
| UNE TARIFICATION DES PRODUITS ET SERVICES À MIEUX CIRCONSCRIRE        | 1.21 |
| LA TARIFICATION : UN CHOIX RAISONNÉ, MAIS...                          | 1.27 |
| ... le cadre juridique n'est plus aussi bien dessiné                  | 1.30 |
| ... la ligne directrice est floue                                     | 1.32 |
| ... le processus budgétaire n'aide pas la cause                       | 1.34 |
| L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE TARIFICATION TIENT DE DEUX PRINCIPES |      |
| De l'équité   | 1.37 |
| De la transparence  | 1.40 |
| EN CONCLUSION   | 1.46 |

## *Des économies à réaliser*

**1.1** Le gouvernement est fort préoccupé par toutes les questions d'ordre économique. Depuis quelque temps déjà, l'élimination du déficit d'ici l'an 2000 canalise une partie importante de son énergie. Puisque l'administration publique est un élément important de la recherche de cet objectif, sa rigueur est non seulement de mise mais elle est une nécessité.

**1.2** Ce deuxième tome de mon rapport pour 1996-1997 indique, comme on le verra, quelques domaines où il serait possible de récupérer, sans efforts démesurés, plusieurs millions de dollars. Par conséquent, il y aurait lieu de se pencher sur les conséquences éventuelles d'un resserrement de la gestion, lequel est susceptible, à lui seul, de remplir en partie les coffres de l'État.

**1.3** Pour l'heure, le gouvernement a engagé la lutte à l'évasion fiscale pour redresser un tant soit peu la gestion des activités relatives aux rentrées d'argent. Mais il ne faut pas négliger pour autant les autres sources d'économies.

**1.4** L'examen des activités liées aux réclamations du Québec dans le cadre d'ententes avec le gouvernement fédéral en matière d'assistance publique et de services sociaux m'a permis de constater que le Québec aurait perdu des revenus de plus de 126 millions de dollars au cours des 20 dernières années.

**1.5** Dans le domaine de la santé, j'ai voulu étudier de plus près la qualité de la gestion en ce qui a trait à la durée des séjours et à la pertinence des hospitalisations dans les établissements de soins généraux et spécialisés. Cet examen me confirme qu'une meilleure planification permettrait d'éviter des jours d'hospitalisation et favoriserait la réalisation d'économies estimées par le ministère à quelques centaines de millions de dollars par année.

**1.6** Le virage ambulatoire a pour but de déplacer les services offerts vers les ressources les plus adéquates et les moins coûteuses, sans réduire pour autant la qualité des soins. Or, les régies régionales n'ont pas tout mis en œuvre pour assurer la complémentarité des services dans leurs régions.

**1.7** Outre la santé, le secteur de l'éducation est celui qui draine le plus de fonds publics. J'ai donc mené deux vérifications relatives à ce domaine, l'une qui traite des services éducatifs offerts aux adultes par la formation continue, l'autre qui se rapporte aux écoles gouvernementales.

**1.8** Dans le premier cas, je ne peux que constater un fait : la formation continue n'est pas la priorité du ministère. En effet, même s'il a consacré plus de 1,3 milliard de dollars en 1995-1996 à cette clientèle des divers ordres d'enseignement, le ministère ne s'est pas encore doté d'orientations précises, d'objectifs globaux et de priorités d'intervention.

**1.9** Il devrait pourtant porter une attention particulière à la gestion de la formation continue, compte tenu entre autres des coûts qu'elle entraîne et de l'investissement personnel qu'elle exige de cette clientèle. Or, au seul chapitre de la reconnaissance des compétences acquises en dehors du système scolaire, il y aurait moyen de stimuler la formation continue tout en réalisant des économies.

**1.10** En outre, la personne qui est parvenue à faire reconnaître ses acquis n'est pas au bout de ses peines puisque les pratiques d'admission à un programme d'études ne lui attribuent pas de place prioritaire. En conséquence, tous les efforts investis et les sommes consacrées à la reconnaissance des acquis aboutissent à un cul-de-sac si l'insertion de l'individu en cause est compromise à l'étape suivante, faute de place disponible. De telles pratiques sont susceptibles d'en décourager plus d'un.

**1.11** Une autre facette du secteur de l'éducation m'a particulièrement intéressé, soit les écoles gouvernementales. Cette année, j'ai analysé les coûts de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie, du Conservatoire de musique et d'art dramatique et des deux instituts de technologie agroalimentaire. Ces écoles ne font pas partie du réseau régulier et le coût supplémentaire de leur maintien est loin d'être négligeable. Pourtant, elles offrent une formation semblable à celle du réseau de l'éducation, lorsqu'elle n'est tout simplement pas identique.

**1.12** Les règles de financement qui s'appliquent au réseau régulier n'ont pas cours dans ces écoles. À ce seul titre, le gouvernement pourrait économiser plusieurs millions de dollars par année en harmonisant les façons de leur allouer des ressources. Par ailleurs, la sous-utilisation des locaux et de l'équipement ainsi que l'admission d'élèves bien en deçà de la capacité d'accueil entraînent des coûts par étudiant plus élevés que dans les établissements du réseau de l'éducation. Ces coûts supplémentaires sont partiellement stériles dans la mesure où ils ne contribuent pas à la formation d'un plus grand nombre d'étudiants parmi ceux qui en ont fait la demande.

**1.13** Il ne m'est pas permis de conclure en ce domaine, mais je recommande vivement que les ministères concernés étudient de très près la pertinence d'intégrer ou non ces écoles au réseau régulier. Quel que soit le résultat d'un tel examen, la population devrait être informée des avantages et des inconvénients de la décision prise. Il s'agit là du principe de transparence qu'il convient de respecter.

**1.14** Le présent ouvrage aborde aussi les mesures d'aide gouvernementale offertes à l'entreprise en matière de recherche et développement. Chaque année, le gouvernement investit des sommes importantes en recherche et développement (696,4 millions de dollars en 1994-1995) sans qu'il lui soit possible d'apprécier, au moins de façon approximative, les effets des divers instruments financiers (mesures d'aide directe à la R&D, crédit d'impôt, etc.). Par ailleurs, un resserrement de la gestion de ces mesures d'aide permettrait de maximiser les retombées des investissements.

**1.15** Il est vrai que le domaine de la recherche et développement est, par définition, sujet à des modifications constantes et qu'il serait difficile d'en figer les règles. Pourtant, les sommes engagées sont trop considérables pour continuer de les distribuer sans balises aussi précises que possible.

**1.16** Comme on le voit, le gouvernement, à l'affût d'une stabilité économique accrue, pourrait ajouter à ses ressources monétaires au seul prix d'efforts raisonnables consacrés à la saine gestion des fonds publics.

### *Des états financiers à consolider*

**1.17** Dans un autre ordre d'idées, le chapitre 2 de mon rapport pour 1996–1997 (tome I) intitulé « Comptes publics, élément de reddition de comptes du gouvernement », comportait des commentaires quant au périmètre comptable du gouvernement. Je critiquais particulièrement la constitution de fonds spéciaux qui permet d'étaler sur plusieurs années certaines dépenses qui, autrement, seraient comptabilisées au fur et à mesure dans les états financiers du gouvernement.

**1.18** À l'aide de ces fonds, le gouvernement peut en effet contourner les règles comptables qu'il s'est données en inscrivant, par amortissement ou par tranches, des dépenses qu'il devrait porter à ses livres dans l'année où il acquiert des biens ou effectue des déboursements, comme dans le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier.

**1.19** La publication d'états financiers consolidés prendrait en compte ces fonds spéciaux et elle éliminerait ce mode de comptabilisation. Présentement, les états financiers du gouvernement n'incluent pas toutes ses activités et ressources selon le périmètre comptable recommandé par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. Seules les opérations du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé sont incluses dans les états financiers du gouvernement.

**1.20** Je déplore le fait que la publication d'états financiers consolidés se fasse encore attendre et que les fonds spéciaux continuent de se multiplier (plus de 15 nouveaux fonds depuis le 1<sup>er</sup> avril 1996). Une fois de plus, j'offre ma collaboration au ministre des Finances et au Contrôleur des finances pour les aider à élaborer des états financiers consolidés.

## *Une tarification des produits et services à mieux circonscrire*

**1.21** Enfin, il m'a semblé que la tarification appliquée dans les diverses entités gouvernementales méritait que l'on s'y attarde. Encore une fois, le sujet est complexe et je ne prétends pas que la solution à ce problème soit à portée de main. Mais j'affirme que le principe d'équité entre les citoyens est en jeu, principe qui préside d'ailleurs à la lutte entreprise contre le travail au noir. Je ne fais qu'espérer que ma contribution servira à éclairer nos dirigeants en cette matière.

**1.22** En mars 1996, les participants du Sommet sur l'économie et l'emploi confirmaient l'objectif du gouvernement de ramener son déficit budgétaire à zéro d'ici l'an 2000. Comme le lui recommandait la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, créée pour alimenter le Sommet, le gouvernement s'est prononcé en faveur d'un recours accru à la tarification, conformément au principe de l'utilisateur-payeur, tout en n'augmentant pas le fardeau fiscal des citoyens. Par ailleurs, la Commission signalait que « le lien de confiance de la population envers l'État était en train de s'effiloche » et qu'elle avait pu « diagnostiquer un sérieux malaise dans le régime de financement des services publics ». Si l'introduction de nouvelles tarifications de services n'est pas faite d'une façon juste et équitable, le malaise diagnostiqué par la Commission ne peut certes pas s'estomper.

**1.23** Le gouvernement, par l'intermédiaire de ses institutions, est responsable de formuler des règles qui permettent d'établir des relations de confiance basées sur le principe de l'équité. C'est dans ce contexte que j'ai cru opportun de scruter l'un des moyens auquel le gouvernement pourrait donner de l'ampleur dans un proche avenir : la tarification.

**1.24** Ce mode de financement fait en ce moment l'objet d'une réflexion dans plusieurs pays et dans la plupart des entités gouvernementales, ce qui démontre bien et son importance et son urgente actualité. Par exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré au printemps de 1997 un guide en cette matière<sup>1</sup>. L'organisme voulait ainsi répondre à la préoccupation des pays membres devant la croissance du financement des services au moyen des redevances d'utilisation.

**1.25** Il faut toutefois bien garder à l'esprit que, par leur essence même, les tarifs reflètent les choix d'une société. Par exemple, les droits de scolarité que le Québec exige de ses étudiants universitaires ne sont nullement comparables à l'effort demandé ailleurs au Canada et aux États-Unis. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, mais tout simplement d'y lire l'un des choix de nos dirigeants.

---

<sup>1</sup> *Guide des pratiques exemplaires en matière de facturation des services publics aux usagers*, Organisation de coopération et de développement économiques, 1997.

**OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

**1.26** D'ailleurs, le tour d'horizon que nous avons fait de la tarification gouvernementale nous apprend que la situation du Québec à ce chapitre suit à peu de chose près le modèle nord-américain, ce qui ne signifie pas que tout soit parfait.

**La tarification : un choix raisonné, mais...**

**1.27** Le choix du mode de financement d'une dépense publique ne relève pas du hasard. La nature des services, selon qu'ils sont privés, publics ou mixtes ou, en d'autres termes, selon qu'ils bénéficient en tout ou en partie à quelques citoyens ou à la collectivité, constitue la pierre angulaire de la décision.

**1.28** Ainsi, lorsque le programme ou l'activité en cause a pour objectif la redistribution de la richesse au sein de la population ou le bien-être collectif, son financement passera sans doute par des revenus de nature fiscale (impôts et taxes). Par contre, si d'autres objectifs prédominent, il sera peut-être préférable de mettre à contribution le bénéficiaire ou l'utilisateur du service au moyen de la tarification.

**1.29** Par exemple, personne ne songerait à tarifier les services rendus en matière de sécurité du revenu. Il va de soi que, en vertu de l'équilibre social, les nantis doivent aider les plus démunis. Par contre, dans les domaines du transport ou de l'environnement, une réflexion s'impose quant au mode de financement qu'il serait préférable d'implanter. En effet, les investissements et les dépenses dans ces secteurs d'activité procurent des bénéfices non seulement à la collectivité mais également aux bénéficiaires des services. Ainsi, le permis de conduire procure des avantages surtout aux individus et, à ce titre, il fait l'objet d'une tarification.

**... le cadre juridique n'est plus aussi bien dessiné**

**1.30** L'une des règles fondamentales de notre constitution veut que toute nouvelle charge fiscale imposée aux citoyens (taxe ou impôt) soit autorisée par le législateur (*no taxation without representation*). L'application de cette règle met en évidence l'importance de faire la distinction entre les taxes et les tarifs. Ainsi, il y a à peine quelques années, les tarifs établis par règlement ne devaient pas excéder outre mesure le coût des services. Le dépassement abusif des coûts était le critère utilisé pour déterminer qu'il s'agissait de l'imposition d'une taxe ou de la perception de droits.

**1.31** Aujourd'hui, la jurisprudence récente tend vers une interprétation plus large des pouvoirs de taxation. D'ailleurs, j'ai pu observer que la zone grise qui départage un tarif et une taxe s'assombrit dangereusement. Compte tenu de ce glissement, n'y aurait-il pas lieu de construire un nouveau cadre de référence qui permettrait de mieux distinguer les frontières entre les taxes et les tarifs ?

### ... la ligne directrice est floue

**1.32** Ma vérification m'a permis d'observer que le gouvernement ne s'est pas doté de lignes directrices ni d'objectifs mesurables qui indiqueraient la contribution attendue des bénéficiaires dans les différents secteurs d'activité au cours des prochaines années. Même si certains ministères et organismes ont fait des démarches en vue de mieux camper leur position en matière de tarification, nous ne pouvons conclure à l'existence d'une véritable stratégie qui reposerait notamment sur le coût des services dispensés et la consommation qui en est faite.

**1.33** Comme j'en fais état au chapitre 2, les dirigeants tendent à régler à court terme les problèmes financiers qui se posent, sans continuité et sans vue d'ensemble. Telle est d'ailleurs la principale cause du manque de cohérence en matière de tarification. Il est vrai qu'il faut parfois trouver rapidement une solution à un problème, mais la technique actuelle de procéder à la pièce ne fournit, par définition, que des améliorations temporaires. Pour éviter toute incohérence, le principe de l'utilisateur-payeur doit être défini et circonscrit.

### ... le processus budgétaire n'aide pas la cause

**1.34** Le processus budgétaire n'incite pas les différents ministères et organismes à se responsabiliser et à rendre compte du financement des services publics. En effet, qu'une dépense soit financée en totalité par les usagers ou non, elle passe comme les autres par les contrôles du Secrétariat du Conseil du trésor et elle est assujettie aux mêmes réductions.

**1.35** La mécanique budgétaire actuelle traite séparément les revenus et les dépenses, ce qui est inadapté lorsque l'on recourt à la tarification. L'introduction de mesures visant à inciter les ministères et organismes à tarifer davantage leurs services a certes permis de les responsabiliser un peu plus. Ces mesures consistent essentiellement à accroître les budgets de dépenses ou à réduire les cibles de compressions d'une entité qui instaure de nouvelles tarifications, dans une proportion qui varie selon le niveau d'augmentation des revenus.

**1.36** Par contre, comme nous le démontrons au chapitre 2, l'application de ces mesures comporte également des effets pervers. Ainsi, le budget de dépenses n'est pas ajusté lorsque les revenus additionnels découlent d'une augmentation du volume d'activité ou quand les propositions de modification tarifaire émanent du ministère des Finances et non du ministère responsable. Il y aurait donc lieu d'envisager des dispositifs budgétaires plus souples afin, notamment, qu'un accroissement de volume des services tarifés génère non seulement des augmentations de recettes mais également des hausses de dépenses correspondantes. De la sorte, des objectifs d'autofinancement et une meilleure reddition de comptes pourraient accompagner, voire remplacer, certains contrôles des organismes centraux.



## L'élaboration d'une politique de tarification tient de deux principes

### De l'équité

**1.37** Disons tout d'abord que le tarif marque un lien entre la contribution et les avantages retirés, ce qui correspond à la définition de l'utilisateur-payeur. Il a pour vertu de traduire le coût du service rendu et, partant, d'inciter à une consommation plus raisonnée. Par ailleurs, l'évaluation de la capacité de payer est essentielle si l'on veut maintenir l'accessibilité à certains services. Ainsi, lorsqu'un service s'adresse à une clientèle défavorisée et qu'il s'avère inefficace ou impossible de la subventionner à titre compensatoire, il peut être souhaitable de viser un objectif de récupération inférieur au coût.

**1.38** Pour faire des choix judicieux, il est nécessaire d'établir un équilibre entre le principe de l'utilisateur-payeur et la capacité de payer. À défaut de doter la tarification de balises précises et sûres, les tarifs risquent tout autant d'être excessifs qu'indûment faibles ou même inexistants. Le principe d'équité n'accepte pas davantage un genre d'entorse que l'autre.

**1.39** Par exemple, comment se fait-il que les non-résidents canadiens paient trois fois le coût d'une chambre d'hôpital mais seulement 30 p. cent du coût du transport ambulancier ? Ne devrait-il pas y avoir une ligne de conduite claire concernant cette clientèle ?

### De la transparence

**1.40** Le principe de transparence correspond au devoir des dirigeants de rendre des comptes à la population. D'ailleurs, dès le départ, c'est-à-dire au moment même de choisir le mode de financement des services, le gouvernement doit s'en expliquer.

**1.41** Il portera à la connaissance générale les orientations qu'il préconise en matière de tarification et les moyens d'y parvenir. Cette information est essentielle pour obtenir que les contribuables comprennent le bien-fondé des choix gouvernementaux et qu'ils y adhèrent. De plus, le fait de présenter ces orientations conduit à la transparence et il donne au citoyen le sentiment d'être traité avec équité. Ainsi, les motifs à l'origine des tarifs privilégiés doivent être clairs. À mon avis, à l'heure actuelle, les choix que fait le gouvernement en matière de financement des services publics ne sont pas suffisamment explicites.

**1.42** Il est vrai que la plupart des tarifs sont à présent fixés par règlement et que les utilisateurs futurs sont invités à présenter leur point de vue avant l'adoption du projet. Cependant, les justifications présentées à l'appui d'une modification de tarif pourraient être plus étoffées pour permettre de porter un meilleur jugement.

**1.43** Trop fréquemment, les tarifs sont établis sans analyse approfondie de la question. Bien que l'on procède souvent à des comparaisons avec d'autres territoires similaires au nôtre, celles-ci sont incomplètes puisqu'on ne s'assure pas nécessairement que le point de référence choisi offre la même quantité et la même qualité de services. Par ailleurs, il est particulièrement désolant que, dans certains cas, on ne soit même pas en mesure d'établir la relation entre les tarifs et les services rendus en contrepartie.

**1.44** Dans une certaine mesure, la transparence favorise la tenue d'un débat éclairé. Elle peut améliorer la gestion publique en incitant les divers organismes à produire les meilleurs services au moindre coût. Encore faut-il que les décideurs et la population disposent de toute l'information nécessaire pour s'assurer du respect des principes édictés et de l'atteinte des objectifs recherchés par la stratégie de financement retenue. Il est donc nécessaire de regrouper les données disponibles et de diffuser les résultats obtenus. Là aussi le bât blesse.

**1.45** Par exemple, le prix de revient du service, ou du moins sa valeur, est le plus souvent inconnu ou très approximatif. En conséquence, l'élément de subvention qui découle d'un recouvrement partiel de la quote-part des coûts attribuables à des intérêts privés n'est transparent ni pour ceux qui fournissent la prestation, ni pour ceux qui en bénéficient, ni pour ceux qui ont à réviser les choix faits par le passé.

## **En conclusion**

**1.46** Tarifier ou non un service public résulte donc d'un choix politique qu'il ne m'est pas permis de critiquer. Il reste que, pour maintenir une relation de confiance et un sentiment de justice entre le citoyen et l'administration publique, l'établissement des tarifs doit reposer sur des principes qu'il importe d'exposer clairement. En outre, toute dérogation à ces principes sera obligatoirement justifiée pour que la reddition de comptes soit complète.

**1.47** Il est reconnu que l'adoption d'orientations et d'objectifs précis conduit à une gestion cohérente. Le gouvernement devrait donc clairement définir, pour chaque catégorie de services, la cible qu'il compte atteindre grâce au financement par les usagers et l'échéance qu'il compte respecter pour y parvenir. Par ailleurs, il ne doit pas omettre d'imposer aux organismes concernés des objectifs de résultats, financiers et autres, assortis d'un suivi régulier, afin de s'assurer de l'efficacité et de la qualité des services dispensés.